



Pena Justisia: Media Komunikasi dan Kajian Hukum
Vol. 17 No. 1, 2017, 1-11

Artikel Hasil Penelitian



**Tindak Pidana Pemilihan Sebagai Dasar
 Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah**

Rahmanu Wijaya

Fakultas Ilmu Sosial dan Hukum Universitas Negeri Surabaya

Artikel Diterima:

12 April 2017

Artikel Disetujui:

11 Mei 2017

Artikel Diterbitkan:

10 Juni 2017

Abstract

The resolution of dispute over election results of regional head experienced a dynamic movement rate, in line with the dialectic of the implementation of election regional head itself. Whereas in the past, based on Article 34 Paragraph (1) of Indonesia Law Number 22 Year 1999, the filling of the position of regional head and deputy head of region shall be conducted by the Regional House of Representative by a peaceful election. However, since the enactment of Indonesia Law Number 32 Year 2004, in Article 24 paragraph (5) determined the filling of the position of regional head and regional representatives implemented through direct election by the people in the region concerned. This direct election which eventually became part of the election law regime based on Article 236 C of Indonesia Law Number 12 Year 2008. In line with the development of the election, there was also a mechanism for dispute resolution of the results of General Election based on Article 157 paragraph (3) of Indonesia Law Number 8 of 2015 becomes the absolute competence of the Constitutional Court where one of the reasons for the filing of a petition is based on an election crime.

Keywords: *Crime of Elections, Dispute on Results of General Election of Regional Head*

Korespondensi Penulis:

rahmanuwijaya@unesa.ac.id

Abstrak

Penyelesaian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah (disingkat Pemilukada) mengalami laju pergerakan yang dinamis, sejalan dengan dialektika penyelenggaraan Pemilukada itu sendiri. Jika dahulu berdasarkan Pasal 34 ayat (1) UU RI Nomor 22 Tahun 1999, pengisian jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disingkat DPRD) melalui pemilihan secara bersamaan. Namun sejak berlaku UU RI Nomor 32 Tahun 2004, dalam Pasal 24 ayat (5) ditentukan pengisian jabatan kepala daerah dan wakil daerah dilaksanakan melalui pemilihan langsung oleh rakyat di wilayah daerah yang bersangkutan. Pemilihan langsung ini yang akhirnya menjadi bagian dari rezim hukum pemilu berdasarkan Pasal 236 C UU RI Indonesia Nomor 12 Tahun 2008. Sejalan dengan perkembangan pemilihan tersebut, berkembang pula mekanisme penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada yang berdasarkan Pasal 157 ayat (3) UU RI Nomor 8 Tahun 2015 menjadi kompetensi absolut Mahkamah Konstitusi dimana salah satu alasan diajukannya permohonan adalah didasarkan tindak pidana pemilihan.

Kata kunci: Tindak Pidana Pemilihan, Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala daerah

PENDAHULUAN

Pemilihan kepala daerah di Indonesia pasca reformasi seolah sedang mencari bentuk yang ideal, hal ini ditandai beberapa kali terjadi pergeseran baik konsep maupun teknis penyelenggaraannya. Wujud pergeseran ini terlihat dari perubahan-perubahan ketentuan mengenai pemilihan kepala daerah, yang mana menurut Sarundajang perubahan ini merupakan tuntutan dari demokratisasi yang tentunya akan berpengaruh pada kegiatan pemerintahan di tingkat lokal.¹ Kondisi demikian tidak lepas dari pengaturan tentang pemilihan kepala daerah dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI Tahun 1945), dimana sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 sama sekali tidak menentukan adanya pemilihan kepala daerah. Satu-satunya ketentuan tentang daerah terdapat dalam Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, yang hanya terdiri dari satu Pasal yaitu Pasal 18. Secara lengkap isi ketentuan tersebut adalah :

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Bila dipahami secara gramatikal, tidak ada satu pun kalimat dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan yang mekanisme pengisian kepala daerah. Pun juga tidak ada satupun kata yang menyebut “pemilihan”, artinya konstitusi tidak memberikan konsep tentang pengisian jabatan kepala daerah melainkan diserahkan dalam pengaturan yang terdapat dalam Undang-undang.

Undang-undang pemerintahan daerah “terakhir” yang lahir sebagai akibat dari UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan tersebut adalah Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disingkat UU 22 Tahun 1999). Bila dilihat dari tahun diundangkannya, Undang-undang

ini termasuk dalam periode setelah reformasi. Namun demikian bila dilihat rujukan konstitusi, ternyata Undang-undang ini masih mendasarkan pada UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan (cermati Perubahan Pertama UUD NRI Tahun 1945 ditetapkan 19 Oktober 1999, sementara UU RI No. 22 Tahun 1999 diundangkan 7 Mei 1999). Sehingga meskipun lahir pada zaman reformasi, namun semangat dalam UU ini belum banyak merepresentasikan semangat reformasi. Hal ini terbukti dalam mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, sebagaimana berdasarkan ketentuan Pasal 34 ayat (1) UU 22 Tahun 1999 “Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan”. Lebih lanjut, tahapan pengisian jabatan tersebut secara ringkas adalah terdiri dari: **Pertama**, Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan (Pasal 34 ayat (2)); **Kedua**, Setiap fraksi melakukan kegiatan penyaringan hingga penetapan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat, kemudian menyampaikan dalam rapat paripurna kepada pimpinan DPRD (Pasal 36 ayat (1 dan 2)); **Ketiga**, Dalam rapat paripurna, setiap fraksi atau gabungan akan memberikan penjelasan mengenai calonnya (Pasal 37 ayat (1)); **Keempat**, Nama-nama calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden (Pasal 38 ayat (1)); **Kelima**, Nama-nama calon Bupati dan calon Wakil Bupati serta calon Walikota dan calon Wakil Walikota yang akan dipilih oleh DPRD ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD (Pasal 38 ayat (2)); **Keenam**, Pemilihan calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPRD (Pasal 39 ayat (1)).

Bila dicermati, pemilihan kepala daerah berdasarkan UU 22 Tahun 1999 ini tidak beresiko

¹ S.H. Sarundajang, 2015, *Pilkada Langsung, Problema dan Prospek*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, hlm. 3.

terhadap adanya perselisihan hasil. Oleh karenanya dalam UU tersebut juga tidak disebutkan pengaturan tentang mekanisme perselisihan hasil pemilihan kepala daerah.

Berbeda dengan pemilihan kepala daerah berdasarkan Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah (selanjutnya disingkat UU RI No. 32 Tahun 2004), dimana dalam Pasal 24 ayat (5) ditegaskan bahwa Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan. Lebih lanjut pengaturan mengenai pemilihan kepala daerah ini disebutkan dalam Pasal 56 berikut :

- (1) Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil;
- (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Sepintas, penyelenggaraan pemilihan kepala daerah ini adalah termasuk dalam rezim hukum Pemilihan Umum. Namun demikian, mencermati ketentuan Pasal 57 ternyata penyelenggaranya adalah KPUD dan bertanggung jawab kepada DPRD. Hal ini menunjukkan bahwa pengaturan pemilihan kepala daerah berdasarkan UU 32 Tahun 2004 tersebut adalah masuk dalam rezim hukum pemerintahan daerah, hal ini diperkuat pula dengan keberadaan Pasal 106 yang menentukan penyelesaian perselisihan hasil merupakan kompetensi absolut Mahkamah Agung.

Keadaan menjadi berubah dengan adanya Putusan MK atas uji materi terhadap beberapa Pasal dalam UU 32 Tahun 2004, pada intinya MK dalam amar putusannya menyatakan Pasal 57 ayat (1) sepanjang anak kalimat “bertanggung jawab kepada DPRD”, Pasal 66 ayat (3) huruf e “meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD, Pasal 67 ayat (1) sepanjang anak kalimat “kepada DPRD”, Pasal 82 ayat (2) sepanjang

anak kalimat “oleh DPRD” adalah bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Dalam pertimbangan hukumnya, MK menyatakan bahwa Pemilukada langsung adalah pemilihan umum secara materiil untuk mengimplementasikan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945.² Selanjutnya rezim hukum Pemilukada ini semakin kokoh dengan diundangkannya Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua atas UU 32 Tahun 2004 (selanjutnya disingkat UU 12 Tahun 2008), dalam Pasal 236 C ditentukan bahwa kompetensi absolut penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah berada pada Mahkamah Konstitusi. Hal yang demikian berdampak pada alasan yang dapat digunakan sebagai dasar diajukannya permohonan ke Mahkamah Konstitusi, berdasarkan ketentuan Pasal 145 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu 1 Tahun 2014 menjadi UU (selanjutnya disingkat UU RI No. 1 Tahun 2015) salah satu dasar adalah adanya tindak pidana pemilihan. Meskipun keduanya merupakan “paket” untuk melakukan review terhadap penetapan hasil oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) namun keduanya memiliki karakteristik hukum yang berbeda.

RUMUSAN MASALAH

Berkenaan dengan karakteristik hukum diantara keduanya, tindak pidana pemilihan dapat dilakukan pendekatan berdasarkan konsep hukum pidana sedangkan perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah yang merupakan salah satu kompetensi absolut Mahkamah Konstitusi adalah dilakukan pendekatan berdasarkan konsep Hukum Tata Negara. Pada akhirnya akan dapat ditelusuri macam tindak pidana pemilihan berikut proses pemeriksaan hingga menghasilkan sebuah putusan, serta proses penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi setelah adanya putusan pidana. Sehingga pro-

² Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-073/ PUU/ 2004.

blems dalam penelitian ini dapat dirumuskan dengan pertanyaan: **Pertama**, apakah Mahkamah Konstitusi dalam hukum acara penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada dapat menggunakan tindak pidana pemilihan sebagai dasar dalam pengujian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah?; **Kedua**, terhadap adanya putusan pidana pemilihan, maka dalam pengujian perselisihan hasil Pemilukada apakah Mahkamah konstitusi hanya sebagai kepanjangan tangan hakim pidana untuk melegitimasi putusannya, atau dapat mengadakan review keputusan KPU berdasarkan hukum pidana hingga selanjutnya membuat putusan yang berkebalikan dengan putusan yang dihasilkan oleh hakim dalam perkara pidana?

METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian hukum, yaitu dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.³ Disebut pula sebagai penelitian hukum normatif atau kepastasaan, yang menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji mencakup: penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, sejarah hukum.⁴ Metode penelitian yang digunakan adalah Statute Approach, yaitu masalah yang dipaparkan dikaji dan dirumuskan berdasarkan pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan terkait. Berkenaan dengan metode tersebut, maka digunakan bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer serta bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan termasuk putusan pengadilan, sedangkan bahan hukum sekunder ialah keseluruhan bahan yang mendukung bahan hukum primer berupa jurnal, buku-buku teks, artikel, dan lainnya. Bahan hukum pri-

mer tersebut dikumpulkan dengan metode inventarisasi dan kategorisasi. Sedangkan bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan sistim kartu catatan, baik dengan kartu ikhtisar (memuat ringkasan tulisan sesuai aslinya, secara garis besar dan pokok gagasan yang memuat pendapat asli penulis), kartu kutipan (digunakan untuk memuat catatan pokok permasalahan), serta kartu ulasan (berisi analisis dan catatan khusus penulis). Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang telah dikumpulkan kemudian dikelompokkan dan dikaji dengan pendekatan perundang-undangan guna memperoleh gambaran sinkronisasi dari semua bahan hukum. Selanjutnya dilakukan sistimatisasi dan klasifikasi kemudian dikaji serta dibandingkan dengan teori maupun prinsip hukum yang dikemukakan oleh para ahli hukum hingga akhirnya dilakukan analisa secara normatif.

PEMBAHASAN

Demokrasi sebagai sebuah bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang ideal,⁵ dalam praktiknya ternyata diterjemahkan secara beragam sesuai dengan lokalitas di tiap-tiap Negara. Awal mulanya, demokrasi diterjemahkan sebagai demokrasi langsung sebagaimana yang terjadi di Negara kota (polis) pada masa Yunani kuno. Namun ternyata dalam perkembangannya di Romawi justru terjadi kegagalan, demikian dinyatakan oleh Robert A. Dahl bahwa salah satu kegagalan demokrasi langsung yang terjadi pada masa Romawi pada kenyataannya rakyat tidak mendapat kesempatan yang sama untuk ikut serta dalam majelis warga di pusat pemerintahan karena hal itu membutuhkan biaya dan waktu yang memberatkan.⁶ Kondisi yang demikian maka dalam perjalanan demokrasi selanjutnya melahirkan demokrasi perwakilan yang bertujuan agar kepentingan dan kehendak warga negara tetap dapat

³ Peter Mahmud Marzuki, 2016, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm. 60.

⁴ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 2015, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 14

⁵ Jean Jacques Rousseau, 2007, *Du Contract Social Perjanjian Sosial*, Penerjemah: Vincent Bero, Jakarta: Visimedia, hlm. 112.

⁶ Robert A. Dahl, 1999, *Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat*, Judul Asli: *On Democracy*, Penerjemah: A. Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, hlm. 18-19.

menjadi bahan pembuatan keputusan melalui orang-orang yang mewakili mereka. Dalam gagasan demokrasi perwakilan kekuasaan tertinggi (kedaulatan) tetap di tangan rakyat, tetapi dijalankan oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih oleh rakyat sendiri.⁷ Dalam demokrasi dengan perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*), yang menjalankan kedaulatan itu adalah wakil-wakil rakyat. Wakil-wakil rakyat tersebut bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat tersebutlah yang menentukan corak dan cara pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam waktu yang relative pendek maupun dalam jangka waktu yang panjang. Agar wakil-wakil rakyat tersebut benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat. Dan untuk menentukannya dipergunakan lembaga pemilihan umum. Jadi pemilihan umum tidak lain adalah suatu cara untuk memilih wakil-wakil rakyat. Karenanya, bagi suatu Negara yang menyebut dirinya sebagai Negara demokrasi, maka pemilihan umum itu harus dilaksanakan dalam waktu-waktu tertentu.⁸

Terdapat relasi yang sangat erat antara demokrasi dengan Pemilihan Umum, dimana salah satu ciri utama dan prasyarat negara demokrasi modern adalah penyelenggaraan Pemilu.⁹ Sebagai elemen kunci pelaksanaan demokrasi, tentu saja Pemilu harus diselenggarakan secara demokratis pula. Pemilu harus mencerminkan prinsip dan nilai demokrasi, serta dapat menjadi jalan bagi pelaksanaan demokrasi itu sendiri. Secara umum Pemilu yang demokratis adalah Pemilu yang dilakukan secara berkala, dan diselenggarakan berdasarkan prinsip bebas, serta jujur dan adil (*free and fair election*).¹⁰ Berkenaan dengan hal tersebut, maka dibutuhkan perangkat untuk dapatnya menjamin agar pelaksanaan Pemilu di

Indonesia khususnya Pemilukada dapat berjalan secara demokratis. Perangkat yang dimaksud dalam pembahasan ini diajukanlah pengenaan pidana serta penyelesaian sengketa hasil Pemilukada.

Tindak Pidana Pemilu

Tindak pidana merupakan salah satu bagian inti dari hukum pidana, disamping pertanggungjawaban pidana (*liability*). Meskipun termasuk hal yang penting dalam hukum pidana, namun ternyata penamaannya belum seragam. Bila ditelusuri secara etimologi, ternyata tindak pidana merujuk pada pengertian *strafbaar feit*. Selanjutnya pembentuk Undang-undang kita telah menggunakan perkataan *strafbaar feit* untuk menyebutkan tindak pidana di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana tanpa memberikan suatu penjelasan mengenai apa yang sebenarnya dimaksud dari perkataan *strafbaarfeit* tersebut. Oleh karenanya pengertian *strafbaar feit* diterjemahkan dalam doktrin secara beragam.¹¹

Tindak pidana berarti suatu perbuatan yang pelakunya dapat dikenai hukuman pidana. Guna mengetahui secara tepat yang dimaksud dengan tindak pidana, maka dapat dilakukan dengan jalan menelusuri unsur-unsur tindak pidana. Sebagaimana dikemukakan oleh Wirjono Prodjodikoro terdiri dari: Subjek tindak pidana, Perbuatan dari tindak pidana, Hubungan sebab akibat, Sifat melanggar hukum.¹² Moeljatno yang menyebut dengan istilah perbuatan pidana, merumuskan unsur atau elemennya terdiri dari: 1) Kelakuan dan akibat (=perbuatan); 2) Hal ikhwal atau keadaan yang menyertai perbuatan; 3) keadaan tambahan yang memberatkan pidana; 4)

⁷ Moh. Mahfud MD., 1999, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Yogyakarta: Gama Media, hlm. 5.

⁸ Moh. Kusnardi, Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti, hlm. 328-329

⁹ Janedjri M. Gaffar, 2013, *Demokrasi dan Pemilu di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 4.

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 3. Nomor 4, Desember 2006, hlm. 3.

¹¹ P.A.F. Lamintang, dkk., *Dasar-dasar Hukum Pidana di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm 179

¹² Wirjono Prodjodikoro, 2014, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Refika, hlm. 59-65.

unsur melawan hukum yang obyektif; 5) unsur melawan hukum yang subyektif.¹³

Sedangkan Schaffmeister merumuskan unsur-unsur perbuatan pidana: Unsur Undang-undang dan yang di luar Undang-undang, sifat melawan hukum atau kesalahan sebagai unsur Undang-undang, Unsur tertulis dari rumusan delik atau alasan penghapus pidana.¹⁴ Berkenaan dengan kondisi tersebut ternyata pembuat Undang-undang bekerja dengan cara yang berbeda-beda, sehingga dapat diklasifikasikan : 1) kadangkala pembuat Undang-undang merumuskan unsur-unsur konstitutif di atas dengan sekedar menyebutkan penamaan yuridis; 2) Undang-undang menyebutkan secara terperinci unsur-unsur tindak pidana tanpa memberikan penamaan yuridis bagi keseluruhannya; 3) Undang-undang memperinci unsur-unsur konstitutif tindak pidana dan menambahkan suatu kualifikasi yuridis.¹⁵ Cara paling sering dilakukan adalah menyebutkan secara terperinci unsur-unsur tindak pidana tanpa memberikan penamaan yuridis bagi keseluruhannya, sedangkan yang ideal adalah memperinci unsur-unsur konstitutif tindak pidana dan menambahkan suatu kualifikasi yuridis.

Tidak adanya penamaan yang seragam ternyata juga berlanjut dalam tindak pidana pemilu. Topo Santoso menyebutkan tidak terdapat pengertian yang jelas dalam peraturan perundang-undangan yang mendefinisikan apa itu tindak pidana Pemilu.¹⁶ Pandangan Topo tersebut kemudian terbantah setelah adanya ketentuan Pasal 260 Undang-undang RI Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Pemilu Anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mendefinisikan tindak pidana pelanggaran dan/atau kejahatan terhadap ketentuan tindak pidana Pemilu sebagaimana diatur dalam UU. Definisi yang sama dalam konteks Pemilukada

terdapat dalam ketentuan Pasal 145 UU RI Nomor 8 Tahun 2015. Sedangkan Eddy O.S. Hiariej menyebutkan dua terminologi, yaitu tindak pidana di bidang Pemilu dan tindak pidana Pemilu. Tindak pidana di bidang Pemilu memiliki dua pengertian, pertama: setiap tindak pidana yang dilakukan dalam penyelenggaraan Pemilu dan diatur dalam Undang-undang Pemilu dan peraturan perundang-undangan pidana lain di luar Undang-undang Pemilu. Kedua: tindak pidana Pemilu dan tindak pidana lain yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemilu. Sedangkan tindak pidana Pemilu diartikan sebagai tindak pidana yang dilakukan dalam penyelenggaraan Pemilu dan diatur dalam Undang-undang Pemilu. Berdasarkan ruang lingkupnya, setidaknya ada tiga ruang lingkup tindak pidana Pemilu: pertama, tindak pidana Pemilu anggota DPR, DPD, dan DPRD (tindak pidana Pemilu legislatif). Kedua, tindak pidana Pemilu Presiden dan Wakil Presiden (tindak pidana Pemilu Presiden). Ketiga, tindak pidana Pemilu Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah (tindak pidana Pemilukada).¹⁷

Tindak pidana di bidang Pemilu, selain diatur dalam Undang-undang Pemilu juga diatur dalam KUHP dan peraturan perundang-undangan lainnya. Meskipun dalam KUHP dan peraturan perundang-undangan lainnya tidak secara eksplisit menyatakan tindakan tersebut sebagai tindak pidana Pemilu. Beberapa ketentuan terkait tindak pidana di bidang Pemilu yang diatur secara tegas dalam KUHP terdapat dalam Bab IV dengan judul Kejahatan terhadap Melakukan Kewajiban dan Hak Kenegaraan, Pasal 146 sampai dengan Pasal 153. Terdapat juga ketentuan Pasal yang tidak langsung berkaitan dengan Pemilu namun kualifikasi perbuatannya diancam dalam KUHP. Dalam hal ini misalnya persyaratan calon Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah yang dipalsukan sehingga

¹³ Moeljatno, 2002, *Asas-asas Hukum Pidana*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 63.

¹⁴ Schaffmeister, dkk., 1995, *Hukum Pidana*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 26-29

¹⁵ Jan Rammelink, 2003, *Hukum Pidana Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-undang*

Hukum Pidana Indonesia, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 87-88

¹⁶ Topo Santoso, 2006, *Tindak Pidana Pemilu*, Jakarta: PT. Sinar Grafika, hlm. 1

¹⁷ Eddy O.S. Hiariej, 2012, *Pemilukada Kini dan Masa Datang Perspektif Hukum Pidana dalam Demokrasi Lokal – Evaluasi Pemilukada di Indonesia*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 180-181.

memenuhi syarat administrasi untuk ikut dalam pasangan calon yang akan dipilih. Jika terjadi hal yang demikian, kualifikasi tindakan tersebut adalah termasuk dalam rumusan Pasal 263 KUHP tentang pemalsuan surat. Penegakkan hukum terhadap tindak pidana di bidang Pemilu di luar KUHP dilaksanakan dengan merujuk pada KUHP. Demikian sehingga prosedur beracaranya sama dengan prosedur beracara terhadap tindak pidana umum lainnya. Sedangkan tindak pidana Pemilu-kada adalah tindak pidana yang terjadi selama tahapan penyelenggaraan Pemilu Kepala daerah/ Wakil kepala Daerah, yaitu mulai pendaftaran pemilih, masa kampanye, pemungutan, penghitungan suara, dan lain-lain.¹⁸

Tahapan penyelenggaraan Pemilu-kada di Indonesia adalah didasarkan pada ketentuan Undang-undang Pemilu-kada, yang terdiri dari UU RI Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Perpu Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota Menjadi Undang-undang, UU RI Nomor 8 Tahun 2015, serta Undang-undang RI Nomor 10 Tahun 2016 Tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 1 Tahun 2015. Sehingga secara lengkap macam tindak pidana Pemilu berdasarkan paket UU Pemilu-kada tersebut dapat diuraikan berikut:

Tahap pendaftaran

- Pasal 177 UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 177 A ayat (1) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 177 B UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 178 UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 179 UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 182 UU 1 Tahun 2015.

Tahap pencalonan

- Pasal 180 ayat (1) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 180 ayat (2) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 181 UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 184 UU 8 Tahun 2015;
- Pasal 185 UU 8 Tahun 2015;
- Pasal 185 A (ayat (1) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 185 B UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 186 ayat (1) UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 186 ayat (2) UU 1 Tahun 2015;

- Pasal 186 A ayat (1) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 187 B UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 187 C UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 191 ayat (1) UU 8 Tahun 2015;
- Pasal 191 ayat (2) UU 8 Tahun 2015;

Tahap kampanye

- Pasal 187 ayat (1) UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 187 ayat (2) UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 187 ayat (3) UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 187 ayat (4) UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 187 ayat (5) UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 187 ayat (6) UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 187 ayat (7) UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 187 ayat (8) UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 187 A ayat (1) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 188 UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 189 UU 8 Tahun 2015;
- Pasal 190 UU 1 Tahun 2015;

Tahap pengadaan dan pendistribusian logistik

- Pasal 190 A UU 10 Tahun 2016;

Tahap pemungutan dan penghitungan suara

- Pasal 178 A UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 178 B UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 178 C ayat (1) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 178 C ayat (2) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 178 D UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 178 E ayat (1) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 178 F UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 178 G UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 178 H UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 182 A UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 182 B UU 10 Tahun 2016;

Pasca pemungutan suara

- Pasal 193 ayat (1) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 193 ayat (2) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 193 ayat (3) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 193 ayat (4) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 193 ayat (5) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 193 ayat (6) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 193 ayat (7) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 194 UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 195 UU 8 Tahun 2015;

¹⁸ Loc cit.

Tahap rekapitulasi

- Pasal 183 UU 1 Tahun 2015;
- Pasal 197 ayat (1) UU 8 Tahun 2015;
- Pasal 198 UU 1 Tahun 2015;

Luar tahapan

- Pasal 187 D UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 193 A ayat (1) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 193 A ayat (2) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 193 B ayat (1) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 193 B ayat (2) UU 10 Tahun 2016;
- Pasal 198 A UU 10 Tahun 2016.

Penyelesaian tindak pidana pemilihan, berdasarkan ketentuan Pasal 147 ayat (1) UU RI Nomor 1 tahun 2015 adalah menggunakan hukum acara pidana kecuali yang ditentukan secara khusus. Artinya terdapat proses peradilan mulai dari penyelidikan hingga pelaksanaan putusan, berikut pula pihak-pihak yang berwenang di dalamnya. Hal yang perlu dicermati, dalam paket UU Pemilu tidak disebutkan batas waktu dapatnya laporan diajukan. Artinya, setiap orang dapat mengajukan laporan adanya tindak pidana pemilihan setiap saat. Tenggang waktu yang dimaksudkan dalam UU Pemilu hanya mengenai proses penyidikan hingga persidangan. Sehingga dapat dimungkinkan telah berjalan tahap rekapitulasi, kemudian diajukan laporan perihal adanya tindak pidana pemilihan. Bila terjadi hal yang demikian, seperti ketentuan Pasal 150 ayat (1) UU RI Nomor 1 Tahun 2015 mengenai jangka waktu putusan diucapkan menjadi susah untuk dijalankan.

Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah

Suatu Pemilihan Umum dikatakan sukses tidak hanya dilihat dari terlaksananya semua tahapan sampai terisinya jabatan-jabatan yang dipilih, yaitu anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Kepala daerah dan Wakil Kepala daerah. Tidak dapat dikatakan sebagai

Pemilu yang berhasil jika mereka terpilih melalui cara-cara yang penuh dengan pelanggaran dan kecurangan yang bertentangan dengan asas Luber dan Jurdil.¹⁹ Perkembangan bentuk perselisihan hasil Pemilu di Mahkamah Konstitusi tidak sekedar terkait dengan penentuan angka-angka hasil Pemilu yang diperoleh kontestan Pemilu, melainkan juga terkait dengan kualitas pelaksanaan Pemilu. Mahkamah Konstitusi juga akan menilai substansi pelaksanaan Pemilu. Akan dilihat pelaksana Pemilu sudah mampu mengejawantahkan asas-asas Pemilu Luber dan Jurdil atau asas-asas tersebut diabaikan saja. Jenis Pemilu dimana sengketa hasilnya menjadi wewenang Mahkamah Konstitusi untuk mengadili dan memutus adalah meliputi:

- Pemilu Legislatif yang meliputi pemilihan umum untuk anggota DPR, DPD, dan DPRD;
- Pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden; dan
- Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.²⁰

Sejak diberikannya kewenangan dalam menyelesaikan PHPU Kepala Daerah sampai sekarang ini, MK Melalui putusan-putusannya melakukan berbagai terobosan hukum yang menjaga agar Pemilu tetap terlaksana secara demokratis sesuai amanat konstitusi. Meskipun demikian bukan berarti bahwa dalam penanganan PHPU, MK tidak mengalami banyak tantangan. Pengalaman MK dalam memutus PHPU Kepala Daerah, menunjukkan banyak pelanggaran administratif dan pidana yang terjadi dalam pilukada belum terselesaikan dengan baik ketika perselisihan tersebut masuk menjadi perkara MK. Padahal penyelesaian terhadap pelanggaran-pelanggaran tersebut merupakan kewenangan KPU dan Kepolisian dan bukan merupakan kewenangan MK. Di sisi lain pelanggaran administratif dan pidana tersebut seringkali bersinggungan dengan pokok permohonan yang harus diputus oleh MK. Sehingga MK

¹⁹ Topo Santoso dan Didik Supriyanto, 2004, *Mengawasi Pemilu, Mengawal Demokrasi*, Jakarta: Murai Kencana, hlm. 155.

²⁰ Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, *Hukum Acara Mahkamah Konstitusi*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, hlm. 221-224

harus memberi putusan atas kewenangannya. Masalah lain dalam penyelesaian PHPU Kepala Daerah di MK adalah tenggat waktu yang dibatasi selama 14 (empat belas) hari kerja yang dalam praktiknya hanya berlaku efektif selama 7 hari kerja, karena adanya prosedur pemanggilan. Bila masalah tenggat waktu ini (*speedy trial*) dikaitkan dengan wacana penyelenggaraan Pemilu serentak, penyelesaian perkara pemilu di MK mengalami kesulitan.²¹

Permohonan perselisihan hasil pemilu selalu memasalahkan tidak hanya penghitungan suara pemilu yang ditetapkan oleh penyelenggara pemilu, melainkan juga berbagai pelanggaran dalam proses dan dalam seluruh tahapan pemilu. Akibatnya, jumlah kasus perselisihan hasil pemilu yang masuk dan ditangani Mahkamah Konstitusi sangat banyak dengan tenggang waktu yang sangat pendek (30 hari untuk pemilu legislatif dan 14 hari untuk pemilu presiden serta pemilu). Pelanggaran hukum yang terjadi dalam proses pemilu bukan hanya mempengaruhi terpilihnya pasangan calon, jauh dari itu pelanggaran hukum tersebut mencederai sendi-sendi demokrasi. Dari berbagai putusan MK menangani hasil pemilu, MK memperluas objek perselisihan hasil pemilu yang menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sebagai berikut:

1. Hasil penghitungan suara yang ditetapkan oleh KPU/ KIP provinsi atau KPU/ KIP kabupaten/kota yang mempengaruhi:
 - a. penentuan pasangan calon yang dapat mengikuti putaran kedua pemilu; atau
 - b. terpilihnya pasangan calon sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah.
2. Proses pemilu yang mempengaruhi perolehan suara pasangan calon karena terjadinya pelanggaran pemilu yang bersifat sistematis, terstruktur, dan masif yang dilakukan sebelum, selama, dan sesudah pemungutan suara. Pelanggaran-pelanggaran pemilu

tersebut bukan hanya terjadi selama pemungutan suara, sehingga permasalahan yang terjadi harus dirunut dari peristiwa-peristiwa yang terjadi sebelum pemungutan suara.

3. pelanggaran-pelanggaran terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan dalam proses pemilu yang berpengaruh terhadap perolehan suara dan hasil penghitungan suara juga dapat dipandang sebagai bagian sengketa pemilu, termasuk syarat calon kepala daerah atau wakil kepala daerah.²²

Kebanyakan permohonan justru memasukkan pelanggaran-pelanggaran administrasi, tindak pidana pemilu dan sengketa dalam tahapan pemilu sebagai dasar gugatan. Padahal, ketiga hal tersebut bukan kewenangan MK. Untuk tindak pidana pemilu (*election offences*) dapat diselesaikan melalui peradilan pidana seperti kepolisian, penuntut umum, dan pengadilan. Sedangkan, untuk pelanggaran administrasi dapat diselesaikan melalui Komisi Pemilihan Umum Daerah. Sementara, sengketa dalam proses atau tahapan pemilu diselesaikan melalui Badan Pengawas Pemilu atau Panitia Pengawas Pemilu. Namun demikian, karena sifat pelanggaran yang sudah terstruktur, sistematis, dan masif, maka untuk menegakkan nilai-nilai demokrasi, MK memandang perlu mengabulkan permohonan demikian dan membatalkan hasil Pemilu. Sebagai contoh pelanggaran terstruktur, sistematis, dan masif ini terdapat dalam perkara Pemilu Jawa Timur, yaitu ditemukan sejumlah fakta dan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi di beberapa Kabupaten, yaitu di Kabupaten Bangkalan dan Sampang. Misalkan, tidak netralnya aparat desa, terlihat dari anggota KPPS melakukan sendiri pencoblosan surat suara, adanya surat pernyataan dukungan dan kemenangan salah satu pasangan calon dari 23 kepala desa, pemberian bantuan dari calon gubernur kepada pemerintah desa mulai dari Rp 50.000.000,- sampai dengan Rp 150.000.000,-

²¹ Hamdan Zoelva, *Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilu oleh Mahkamah Konstitusi*, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013, hlm. 379-340.

²² *Ibid*, hlm. 383.

berdasarkan jumlah pemilih yang memilih salah satu calon. Berbagai pelanggaran tersebut dikualifikasi oleh MK sebagai pelanggaran yang bersifat terstruktur, sistematis, dan masif yang mempunyai akibat langsung terhadap Pemilukada dan dengan sendirinya mempengaruhi hasil akhir perolehan suara bagi masing-masing pasangan calon. Dalam hal ini, MK tidak dapat membiarkan aturan-aturan keadilan prosedur (*procedural justice*) memasing dan mengesampingkan keadilan substantif (*substantive justice*).²³

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan uraian dalam pembahasan dapat diketahui jika semangat Mahkamah Konstitusi dalam hal penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada adalah hendak menegakkan keadilan substantif, hingga langkah progresif Mahkamah Konstitusi telah merumuskan kualifikasi terstruktur, sistematis, dan masif sebagai dasar dalam pengujian keputusan hasil oleh KPU. MK sendiri telah berpandangan jika terstruktur, sistematis, dan masif tersebut adalah *domain* hukum pidana yang dalam hal ini termasuk sebagai tindak pidana Pemilukada. Namun demikian, belum ada aturan yang menyebut secara tegas tentang fungsi peradilan pidana berikut putusannya terhadap pemeriksaan perselisihan hasil Pemilukada di MK. Berkenaan dengan problems penelitian ini, maka demi keadilan substantif Mahkamah Konstitusi dalam hukum acara penyelesaian perselisihan hasil Pemilukada dapat menggunakan putusan tindak pidana pemilihan sebagai dasar dalam pengujian perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah. Selanjutnya terhadap adanya putusan pidana pemilihan tersebut, maka dalam pengujian perselisihan hasil Pemilukada MK dapat menguji sendiri keputusan hasil yang dikeluarkan KPU berdasarkan hukum pidana hingga selanjutnya membuat putusan yang berkebalikan dengan putusan yang dihasilkan oleh hakim dalam perkara pidana sebagaimana yang selama ini terjadi dalam pu-

tusan MK mengenai terstruktur, sistematis, dan masif.

Saran

Semangat menegakkan keadilan substantif yang dimiliki oleh MK dalam perselisihan hasil pemilihan umum kepala daerah hendaknya tidak hanya mendasarkan pada kompetensi Mahkamah Konstitusi, melainkan juga melihat kapasitas. Artinya bila dimaklumi bahwa terstruktur, sistematis, dan masif termasuk wilayah tindak pidana pemilihan maka harus diadakan pemeriksaan melalui sistem peradilan pidana. Hal ini dikarenakan dalam sistem peradilan pidana terdapat peran pejabat mulai dari penyelidik hingga hakim yang tentu akan dapat menggali kebenaran materiil, yang pada akhirnya mampu mewujudkan keadilan substantif. Sehingga diperlukan ruang dalam paket Undang-undang Pemilukada termasuk Undang-undang Mahkamah Konstitusi yang didalamnya menentukan perselisihan hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah yang mendasarkan pada alasan terstruktur, sistematis, dan masif harus terlebih dahulu dibuktikan dengan adanya putusan tindak pidana Pemilu.

DAFTAR PUSTAKA

- Dahl, Robert A., 1999, Perihal Demokrasi: Menjelajah Teori dan Praktek Demokrasi Secara Singkat, Judul Asli: On Democracy, Penerjemah: A. Rahman Zainuddin, Jakarta: Yayasan Obor Indonesia
- Gaffar, Janedjri M., 2013, Demokrasi dan Pemilu di Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press
- Hamdan Zoelva, Problematika Penyelesaian Sengketa Hasil Pemilukada oleh Mahkamah Konstitusi, Jurnal Konstitusi, Volume 10, Nomor 3, September 2013
- Hiariej, Eddy O.S., 2012, Pemilukada Kini dan Masa Datang Perspektif Hukum Pidana dalam Demokrasi Lokal – Evaluasi Pemilukada di Indonesia, Jakarta: Konstitusi Press
- Jimly Asshiddiqie, Partai Politik dan Pemilihan Umum Sebagai Instrumen Demokrasi, Jur-

²³ Ibid, hlm. 390-393.

nal Konstitusi, Vol. 3. Nomor 4, Desember 2006

Kusnardi, Moh., Harmaily Ibrahim, 1983, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan CV. Sinar Bakti

Lamintang, P.A.F., dkk., Dasar-dasar Hukum Pidana di Indonesia, Jakarta: Sinar Grafika

Marzuki, Peter Mahmud, 2016, Penelitian Hukum, Jakarta: Prenadamedia Group

MD., Moh. Mahfud, 1999, Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi, Yogyakarta: Gama Media

Moeljatno, 2002, Asas-asas Hukum Pidana, Jakarta: Rineka Cipta

Prodjodikoro, Wirjono, 2014, Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia, Bandung: Refika

Remmelink, Jan, 2003, Hukum Pidana Komentar atas Pasal-pasal Terpenting dari Kitab Undang-undang Hukum Pidana Belanda dan Padanannya dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana Indonesia, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

Rousseau, Jean Jacques, 2007, Du Contract Social Perjanjian Sosial, Penerjemah: Vincent Bero, Jakarta: Visimedia

Santoso, Topo dan Didik Supriyanto, 2004, Mengawasi Pemilu, Mengawal Demokrasi, Jakarta: Murai Kencana

Santoso, Topo, 2006, Tindak Pidana Pemilu, Jakarta: PT. Sinar Grafika

Sarundajang, 2015, Pilkada Langsung, Problema dan Prospek, Jakarta: Kata Hasta Pustaka

Schaffmeister, dkk., 1995, Hukum Pidana, Yogyakarta: Liberty

Soekanto, Soerjono, Sri Mamudji, 2015, Penelitian Hukum Normatif, Jakarta: Rajawali Pers

Tim Penyusun Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, 2010, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi